

TRANSPARÈNCIA, INTEGRITAT I GRUPS D'INTERÈS. DEU LLIÇONS APRESES DE L'APLICACIÓ DE LA LLEI 19/2014, DEL 29 DE DESEMBRE*

Xavier Bernadí i Gil**

Agustí Cerrillo i Martínez***

Resum

Els grups d'interès han de desenvolupar la seva activitat davant les administracions públiques amb transparència i garantint la integritat tant dels servidors públics com dels mateixos grups d'interès, com també la igualtat en el seu accés a les institucions públiques, perquè aquesta activitat pugui tenir un impacte positiu en la presa de decisions públiques i l'elaboració de normes i, en general, promoure el bon govern i la bona administració. Aquest article analitza en detall el concepte de grup d'interès que es deriva de la normativa vigent a Catalunya i exposa els mecanismes que preveu la regulació catalana per garantir la transparència de l'activitat dels grups d'interès i la integritat en les relacions entre els alts càrrecs i els grups d'interès. L'article també fa una valoració de la normativa vigent en vista de l'experiència assolida des de la seva entrada en vigor. Finalment, a mode de conclusió, identifica deu elements que s'haurien de tenir ben presents a l'hora de regular l'activitat dels grups d'interès i en el moment d'aplicar aquesta regulació.

Paraules clau: grups d'interès; registre de grups d'interès; transparència; integritat; bon govern; govern obert; rendició de comptes.

TRANSPARENCY, INTEGRITY AND INTEREST GROUPS. TEN LESSONS LEARNT FROM THE APPLICATION OF LAW 19/2014, OF 29 DECEMBER**Abstract**

Interest groups must conduct their activities before public administrations transparently, guaranteeing the integrity of public servants and the interest groups themselves. They must also ensure equality in their access to public institutions, so this activity can have a positive impact on public decision-making and the drafting of legislation, promoting good governance and good administration overall. This article offers a detailed analysis of the concept of the interest group as it is defined by the regulations in force in Catalonia and the mechanisms derived from them to guarantee the transparency of interest groups' activities and the integrity of their relations with senior officials. The article also evaluates the regulations in force in view of the experience acquired since their entry into force. Last, by way of conclusion, it identifies ten elements that should be taken into account when regulating the activity of interest groups, and at the time these regulations are applied.

Key words: interest groups; register of interest groups; transparency; integrity; good governance; open government; accountability.

* Aquest article és fruit del XIII Seminari Conjunt de l'Institut Alemany de Recerca per a l'Administració Pública (*Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer - FOV*) i l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, celebrat a Speyer els dies 28 i 29 de juny de 2017, amb el títol «Transparència a l'espai europeu d'Administració pública».

** Xavier Bernadí i Gil, doctor en dret per la Universitat Pompeu Fabra, professor de dret administratiu, Universitat Pompeu Fabra. Director general de Dret i d'Entitats Jurídiques del Departament de Justícia, Generalitat de Catalunya, carrer de Pau Claris, 81 (Casal Sant Jordi), 08010 Barcelona. xbernadi@gencat.cat, [@xavierbernadi](https://twitter.com/xavierbernadi).

*** Agustí Cerrillo i Martínez, doctor en dret per la Universitat de Barcelona, catedràtic de dret administratiu i síndic de greuges de la Universitat Oberta de Catalunya, avinguda del Tibidabo, 39, 08035 Barcelona. acerrillo@uoc.edu, [@agusti_cerrillo](https://twitter.com/agusti_cerrillo).

Article rebut el 31.07.2017. Avaluació cega: 04.08.2017 i 29.09.2017. Data d'acceptació de la versió final: 24.10.2017.

Citació recomanada: BERNADÍ I GIL, Xavier; CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. «Transparència, integritat i grups d'interès. Deu lliçons apreses de l'aplicació de la Llei 19/2014, del 29 de desembre». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 55 (desembre 2017), p. 1-22, DOI: [10.2436/rcdp.i55.2017.3017](https://doi.org/10.2436/rcdp.i55.2017.3017).

Sumari

- 1 La regulació dels grups d'interès a Catalunya
- 2 Els grups d'interès a Catalunya
 - 2.1 La definició de grup d'interès
 - A La naturalesa jurídica del grup d'interès
 - B L'activitat desenvolupada pels grups d'interès
 - C Els interessos defensats
 - 2.2 Tipologia de grups d'interès
- 3 La transparència de l'activitat dels grups d'interès
 - 3.1 El Registre de grups d'interès
 - 3.2 La creació dels registres de grups d'interès
 - 3.3 La inscripció en el Registre
 - 3.4 La difusió de l'activitat dels grups d'interès
- 4 La integritat en les relacions entre els alts càrrecs i els grups d'interès
- 5 Les conseqüències de l'incompliment de les obligacions dels grups d'interès
 - 5.1 Els mecanismes de control i fiscalització
 - 5.2 El règim sancionador
- 6 Deu lliçons sobre com s'han de regular els grups d'interès apreses de l'experiència de l'aplicació de la Llei 19/2014, del 29 de desembre
- 7 Referències

1 La regulació dels grups d'interès a Catalunya

Els grups d'interès són persones o organitzacions que tracten d'influir en la presa de decisions públiques, ja sigui en l'elaboració de normes ja sigui en el disseny o l'aplicació de les polítiques públiques. Malgrat la tradicional percepció negativa sobre la seva activitat, la participació dels grups d'interès en el procés decisor de les administracions públiques s'ha reconegut amb el temps com un aspecte important del procés democràtic, perquè aporten una informació i uns recursos de gran valor per a les administracions públiques que d'aquesta manera poden adoptar decisions de més qualitat i polítiques públiques més eficaces.¹ En aquest sentit, els grups d'interès són un actor més de les xarxes de governança en què es produeix la interacció entre actors interdependents, administracions públiques i entitats privades i socials, que comparteixen els recursos que aporten.²

Perquè l'activitat dels grups d'interès pugui tenir un impacte positiu en el funcionament de les institucions públiques, cal que es desenvolupi d'acord amb uns determinats paràmetres que assegurin la transparència de l'activitat que duen a terme, la integritat tant dels servidors públics com dels mateixos grups d'interès i la igualtat en el seu accés a les institucions públiques.³ Aquests criteris tracten de donar resposta a la crítica que sovint s'ha fet a l'activitat dels grups d'interès per la manca de transparència que sovint l'envolta i per la possibilitat que derivi o tingui connexions amb supòsits de corrupció.⁴ Això mateix també explica que els llobbistes professionals es comptin entre els primers interessats en l'establiment d'una regulació que atorgui transparència i seguretat a l'activitat que desenvolupen de forma legítima.⁵

A nivell comparat, encara no són gaires els països que han regulat l'activitat dels grups d'interès.⁶ Això no obstant, una anàlisi de les poques normes aprovades fins ara permet observar l'existència de diversos models de regulació dels grups d'interès que van del model nord-americà, basat en l'adopció d'una llei reguladora

1 ACCESS INFO EUROPE; OPEN KNOWLEDGE; SUNLIGHT FOUNDATION; TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Estándares internacionales para la regulación del lobby. Hacia una mayor transparencia, integridad y participación*, 2015, p. 4; OECD. *Lobbyists, Government and Public Trust*. Vol. 1. Increasing Transparency through Legislation. París, 2009, p.18. En particular, Ponce destaca que «la participación ciudadana se constituye como un elemento de transparencia, buen gobierno y buena administración, potenciando la calidad normativa y la objetividad de los intereses considerados, promoviendo una mayor eficacia de la normativa y una menor litigiosidad» a PONCE SOLÉ, Juli. *Negociación de Normas y Lobbies. Por una mejor regulación que favorezca la transparencia, evite la corrupción y reduzca la litigiosidad*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2015.

2 Des d'una perspectiva general, vegeu una anàlisi de les xarxes de governança a CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. «Derecho administrativo y gobernanza democrática de las redes». A: BARREDA, Mikel; CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí (eds.). *Gobernanza, Instituciones y Desarrollo. Homenaje a Joan Prats*. València: Tirant lo Blanch, 2012. Aquest plantejament permet superar la crítica habitual als grups d'interès ja que «los grupos de interés que aparecen ahora, no tanto como agentes que dominan y debilitan las instituciones representativas y la legitimidad de los Estados, sino como facilitadores de las políticas» a GARCÍA GUTIÁN, Elena. «Representación y gobernabilidad: Una reflexión sobre el rol de los ciudadanos organizados en las democracias». A: MOLINS, Joaquim M.; MUÑOZ MÁRQUEZ, LUZ; MEDINA, Iván (eds.). *Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española*. Madrid: Tecnos, 2016, p. 74.

Això no obstant, no es pot desconèixer que «the more they succeed in having their voice heard, the less they function as democratic transmission belts» a KOHLER-KOCH, Beate; BUTH, Vanessa. «Civil Society in EU Governance - Lobby Groups like any other?» *TranState Working Papers*. Vol. 108 (2009).

3 Aquests criteris han estat identificats a escala internacional com a base per a la regulació dels grups d'interès per evitar influències indegudes, irregularitats i casos de corrupció. Vegeu al respecte, TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Lobbying in Europe. Hidden Influence, Privileged Access*. 2015, p. 6; ACCESS INFO EUROPE et al. (2015), p.3; VILLORIA MENDIETA, Manuel; REVUELTA, Ana; JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando. «Transparencia y regulación del lobby en Europa y España». A: ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN (ed.). *XII Congreso de la AECPA ¿Dónde está hoy el poder?* Sant Sebastià, 2015.

4 Com assenyalava Transparència Internacional «el lobby ha adquirido una connotación muy negativa en el imaginario público» i «en España no goza de buena reputación y ello se debe en parte a su difusa conexión con la corrupción política». De todos modos, «no se conocen casos en los que lobistas profesionales hayan estado implicados en casos de corrupción» a TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. *Una evaluación del lobby en España: análisis y propuestas*. 2014, p. 10, 83 i 125.

5 Cas, per exemple, de l'Associació de Professionals de les Relacions Institucionals (APRI), una associació de llobbistes que reclama una regulació del sector des de l'any 2007 i que recentment ha formulat una proposta reguladora pròpia, consultable a: <http://relacionesinstitucionales.es/apri-propuesta-regulacion-lobby>.

6 Vegeu una visió gràfica de la regulació dels lobbies a Europa a: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/595830/EPRS_ATAG\(2016\)595830_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/595830/EPRS_ATAG(2016)595830_EN.pdf) [consulta: octubre de 2017]. Pel que fa als diferents models regulatoris dels lobbies resulta d'interès CHARI, Raj; MURPHY, Gary; HOGAN, John. «Regulating lobbyists: a comparative analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union». *The Political Quarterly*. Vol. 78 (2007), p. 422-438.

dels lobbies i el caràcter obligatori del seu compliment,⁷ al model de les institucions europees basat en la voluntarietat i l'acord interinstitucional,⁸ tot i que en els darrers anys també s'està regulant l'activitat dels grups d'interès de manera indirecta (per exemple, en el Codi penal, a través de diversos delictes relacionats amb la corrupció o a través de la regulació del procediment de presa de decisions).⁹

A l'Estat espanyol, tot i que en diferents moments de la història recent hi ha hagut intents de regular l'activitat dels grups d'interès,¹⁰ no ha estat fins a la darrera dècada quan s'han aprovat diverses regulacions que incideixen en els grups d'interès.¹¹ En efecte, des del 2014 algunes comunitats autònomes, ens locals i autoritats reguladores han impulsat diverses mesures per regular l'activitat dels grups d'interès.¹²

En particular, la Llei catalana 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, la Llei 19/2014) fou la primera a aprovar-se i també la que té una trajectòria més llarga pel que fa a la seva aplicació.

A les properes pàgines, l'atenció se centra en aquesta norma, l'anàlisi de la qual ens permetrà identificar les lliçons apreses en l'aplicació de la regulació dels grups d'interès, un coneixement que pot ser d'utilitat a l'hora de dissenyar un bon model regulador en aquesta matèria.

Aquest article s'estructura en cinc apartats. En el primer, s'analitza el concepte legal de grup d'interès i s'identifiquen els problemes d'aplicació que s'han produït des de l'entrada en vigor de la Llei 19/2014. En el segon apartat, s'exposa la regulació dels mecanismes previstos per garantir la transparència de l'activitat dels grups d'interès. En el tercer apartat, es descriu el marc d'integritat de l'activitat dels grups d'interès que fins ara s'ha basat, principalment, en l'establiment de codis de conducta per als alts càrrecs i per als grups d'interès. En el quart apartat, es mostren les conseqüències de l'incompliment de la regulació dels grups d'interès i també els mecanismes per al control i la fiscalització de la seva activitat. Finalment, en el cinquè i darrer apartat, s'apunten les lliçons apreses en els primers dos anys de vigència de la regulació dels grups d'interès a Catalunya i es proposen les mesures que caldria impulsar per poder garantir la transparència i la integritat en les seves relacions amb les administracions públiques.

7 Lobbying Disclosure Act de 1995.

8 Acord entre el Parlament Europeu i la Comissió Europea relatiu al Registre de transparència sobre organitzacions i persones que treballen per compte propi que participen en l'elaboració i aplicació de les polítiques de la Unió Europea de 16 d'abril de 2014. De totes maneres, cal tenir present que en l'actualitat s'està tramitant la Proposta d'acord interinstitucional sobre un registre de transparència obligatori [COM (2016) 627 final].

9 Ja vam tenir l'oportunitat d'identificar dos models de regulació dels grups d'interès a CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. *La regulación de los grupos de presión: el sistema de los Estados Unidos de América y de la Unión Europea*. Institut Internacional de Governabilitat, 2000. Vegeu una anàlisi comparada de les diferents regulacions a CARLONI, Enrico. «Lobby Regulation to Prevent Corruption». A: CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí; PONCE SOLÉ, Juli (eds.). *Preventing corruption and promoting good government and public integrity*. Brussel·les: Bruylant, 2017, 138-142.

10 ÁLVAREZ VÉLEZ, María Isabel; DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, Federico. «Los lobbies en el marco de la Unión Europea: una reflexión a propósito de su regulación en España». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 33 (2014), p. 353-376.

Vegeu una anàlisi empírica sobre l'activitat dels grups d'interès a Espanya a FRANCÉS, Juan. *¡Qué vienen los lobbies!* Barcelona: Destino, 2013 i MOLINS, Joaquim M.; MUÑOZ MÁRQUEZ, Luz; MEDINA, Iván. *Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española*. Madrid: Tecnos, 2016.

11 A nivell comparat s'observa que el 2015 fins a 20 països tenien alguna regulació sobre els grups d'interès ACCESS INFO EUROPE et al., p. 3.

12 Catalunya (Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern), Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (resolució del presidente sobre la buena praxis en las relaciones de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia con agentes externos, 26 de febrero de 2016), Castella-la Manxa (Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha), Comunitat Valenciana o Ajuntament de Madrid o de Sant Cugat del Vallès (Reglament de creació i funcionament del registre de grups d'interès de l'Ajuntament de Sant Cugat del Vallès i del seu sector públic de 18 de juliol de 2016 -BOP de 5 d'agost de 2016).

En l'àmbit estatal, en els darrers mesos s'ha impulsat la reforma del Reglament del Congrés dels Diputats per a la regulació dels grups d'interès (*Butlletí Oficial de les Corts Generals*, sèrie B, 3 de març de 2017).

2 Els grups d'interès a Catalunya

2.1 La definició de grup d'interès

Una de les qüestions més complexes i, alhora, controvertida de les regulacions dels grups d'interès és la relativa al mateix concepte de grup d'interès.¹³ Una mostra d'aquesta complexitat, la trobem a la Llei 19/2014, la lectura de la qual permet observar la inclusió de fins a tres definicions de grup d'interès, fet que en ocasions ha comportat problemes interpretatius que, encara avui, s'estan traduint en l'existència de diversos col·lectius que no consideren necessària la seva inscripció en el Registre de grups d'interès.¹⁴

En primer lloc, la Llei 19/2014 defineix els grups d'interès com «les persones físiques o jurídiques de caràcter privat que fan actuacions de participació activa en polítiques públiques o en processos de presa de decisions a Catalunya amb la finalitat d'influir en l'orientació d'aquestes polítiques en defensa d'un interès propi o de tercers, o d'un interès general».¹⁵

En segon lloc, la Llei 19/2014 reconeix que la finalitat del Registre de grups d'interès és «la inscripció i el control de les persones i les organitzacions que treballen per compte propi i participen en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques en defensa d'interessos de terceres persones o organitzacions».¹⁶

En tercer lloc, la Llei 19/2014 també disposa els subjectes que s'han d'inscriure en el Registre de grups d'interès:¹⁷

- les persones i organitzacions que, independentment de la seva forma o estatut jurídic, en interès d'altres persones o organitzacions duen a terme activitats susceptibles d'influir en l'elaboració de lleis, normes amb rang de llei o disposicions generals, o en l'elaboració i aplicació de les polítiques públiques

- les plataformes, xarxes o altres formes d'activitat col·lectiva que, tot i no tenir personalitat jurídica, constitueixen *de facto* una font d'influència organitzada i duen a terme activitats incloses en l'àmbit d'aplicació del Registre.

D'aquesta manera, com es pot advertir d'una lectura de les tres definicions, sembla que, d'una banda, la Llei defineix el que és un grup d'interès i, de l'altra, les persones i entitats que s'han d'inscriure en el Registre de grups d'interès que, eventualment, podrien no ser un grup d'interès en sentit estricte, d'acord amb la definició que proporciona la mateixa Llei.¹⁸

13 Aquesta complexitat no és exclusiva del nostre país. Com observa l'OCDE, «no single legal definition of lobbying is used across member countries. Existing rules related to lobbying reflect particular concerns that they attempt to address in their national contexts» a OECD (2009), p. 18.

14 D'aquesta manera, no es compleix amb una premissa identificada generalment en els estudis sobre la regulació dels grups d'interès sobre la necessitat d'incloure definicions clares que evitin problemes interpretatius. Així ho ha advertit l'OCDE a nivell comparat en observar que «the early history of registration in Australia, Canada and the United States shows that where lobbyists are not clearly identified and demonstrably required to register, they will not do so» OECD (2009), p. 50. De fet, assenyalava que «definitions should not allow space for misreading, misunderstanding or misinterpretation and should be robust and unambiguous to the greatest extent possible» a OECD (2009), p. 25, per evitar conseqüències no volgudes OECD. *Lobbyists, Government and Public Trust*. Vol. 2. Promoting Integrity by Self-regulation. Paris, 2012, i garantir l'efectivitat de la regulació dels grups d'interès a TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Lobbying in Europe. Hidden Influence, Privileged Access*. 2015, p. 31.

15 Article 2.g) de la Llei 19/2014. Respecte a l'activitat d'influència de les persones resulta d'interès la lectura d'ALEMANNO, Alberto. *Lobbying for Change: Find Your Voice to Create a Better Society*. Londres: Icon Books, 2017.

16 Article 45.2 de la Llei 19/2014. Cal tenir present, però, que aquest article ha estat derogat per la disposició derogatòria del Decret llei 1/2017, de 14 de febrer.

17 Article 47 de la Llei 19/2014.

18 El Decret 171/2015, de 28 de juliol, inclou un concepte restringit de grup d'interès fent referència a «les persones físiques i les organitzacions que treballen per compte propi i participen en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic en defensa d'interessos de terceres persones o organitzacions» (article 2.a). Aquesta definició coincideix amb la continguda al preàmbul de la Llei 19/2014, apartat cinquè, que constitueix encara una altra definició recollida en la Llei, no coincident amb les altres:

«[E]l desenvolupament de l'activitat política i administrativa posa en relleu l'existència de persones i organitzacions que, de manera lícita, porten a terme activitats susceptibles d'influir en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques en benefici i interès d'altres persones».

En particular, en vista de les tres definicions, es poden identificar tres elements que caracteritzen els grups d'interès a Catalunya:

A La naturalesa jurídica del grup d'interès

El primer element fa referència a la naturalesa del subjecte que es pot considerar com a grup d'interès.

La primera qüestió que destaca de les diverses definicions incloses en la Llei 19/2014 és que, tot i l'expressió utilitzada, un grup d'interès pot ser un col·lectiu format per diverses persones, però també una persona *uti singuli*.

La segona qüestió que destaca és la relativa a la personalitat jurídica del grup d'interès. Si bé, en primera instància sembla que els grups d'interès hagin de tenir personalitat jurídica pròpia, la Llei 19/2014 també inclou en aquesta noció les plataformes, xarxes o altres formes d'activitat col·lectiva encara que no tinguin personalitat jurídica, sempre que duguin a terme les activitats d'influència que permetin identificar-les com a grup d'interès.

La tercera qüestió, que certament ha provocat una àmplia confusió interpretativa, és la relativa a la naturalesa privada o pública que ha de tenir una persona per ser considerada com a grup d'interès. De la lectura de la primera definició de grup d'interès (article 2 de la Llei 19/2014), sembla excloure's de la noció de grup d'interès a les persones jurídicopúbliques, mentre que de la resta de definicions la conclusió no seria la mateixa (articles 45.2 i 47 de la Llei 19/2014). A la pràctica, aquest dubte s'ha plantejat específicament en relació amb el fet de si els col·legis professionals i, en general, les entitats que conformen l'administració corporativa s'han d'inscriure en el Registre de grups d'interès.

Al respecte, es poden donar dues respostes. La primera és que, independentment de la seva naturalesa jurídica, pública o privada (article 2 de la Llei 19/2014), sempre que una entitat desenvolupi activitats susceptibles d'influir en les decisions o polítiques públiques (article 47.1 de la Llei 19/2014) s'ha d'inscriure en el Registre de grups d'interès. Però, a més, en el cas específic dels col·legis professionals, no es pot desconèixer que, si bé «els col·legis professionals tenen com a finalitat essencial vetllar perquè l'actuació de llurs col·legiats respongui als interessos i a les necessitats de la societat en relació amb l'exercici professional de què es tracti, i especialment garantir el compliment de la bona pràctica i de les obligacions deontològiques de la professió» també tenen com a finalitat «l'ordenació, la representació i la defensa de la professió i dels interessos professionals de les persones col·legiades».¹⁹ En altres paraules, al costat del seu innegable caràcter de corporacions públiques, cal atendre a la base associativa privada que les caracteritza.²⁰ Així sembla entendre-ho el Decret 171/2015, l'article 13 del qual recull expressament dins la tipologia dels grups d'interès i, més concretament, dins la categoria II (sector empresarial i de base associativa), tant les corporacions de dret públic com les associacions professionals, empresarials i sindicals. Per tant, al nostre parer, quan els col·legis professionals actuïn en defensa dels interessos de llurs col·legiats s'hi hauran d'inscriure. Així ho ha fet un bon nombre.²¹ En canvi, cal entendre que la resta d'institucions, organismes i entitats que conformen el sistema d'administracions públiques (administració territorial, entitats institucionals, consorcis, universitats i altres ens del sector públic), encara que pretenguin influir en altres administracions o entitats del sector públic, no s'han de registrar com a grups d'interès, sigui per la seva manca de caràcter privat (tret de les que tenen aquest caràcter per motius purament instrumentals) sigui pel fet que són precisament elles les destinatàries de l'activitat d'influència. Per aquest darrer motiu, també, totes elles, inclosos els col·legis professionals, les acadèmies i altres corporacions públiques, així com el Parlament i altres institucions estatutàries (Consell de Garanties Estatutàries, Síndic de Greuges, Sindicatura de Comptes i Consell de l'Audiovisual de Catalunya) han de comptar amb un registre de grups d'interès.

19 Article 36 de la Llei 7/2006, de 31 de maig, de l'exercici de professions titulades i dels col·legis professionals.

20 Articles 35 i 40 de la Llei 7/2006, de 31 de maig, de l'exercici de professions titulades i dels col·legis professionals.

21 En el Registre de grups d'interès de Catalunya hi consten inscrits 67 col·legis professionals, d'un total de 127 col·legis i consells de col·legis inscrits en el Registre de col·legis professionals de Catalunya [consulta: 25 de juliol de 2017].

Més enllà de les dificultats interpretatives a les quals s'ha fet referència, la pràctica en l'aplicació de la Llei 19/2014 també ha mostrat que altres col·lectius han considerat que no s'hi han d'inscriure, ateses les funcions semipúbliques que realitzen.

En particular, algunes organitzacions empresarials i sindicals han considerat que no s'havien d'inscriure en el Registre de grups d'interès perquè eventualment això podria constituir una limitació del lliure exercici de les funcions constitucionalment reconegudes. No han faltat arguments en aquest sentit. Així, per exemple, en aquesta línia, Transparència Internacional reconeix que «ciertas entidades –como sindicatos, patronales, colegios profesionales o cámaras de comercio– asumen una función cuasi-pública de configuración del interés general junto a las instituciones del Estado», la participació de les quals s'articula a través de diversos òrgans de participació institucional i «como consecuencia, se garantiza una posición institucional a las patronales y sindicatos más representativos».²²

No obstant això, al nostre entendre, al marge de la posició institucional de les patronals i els sindicats i, fins i tot, del seu reconeixement constitucional, això no és obstacle perquè, com a mínim, en relació amb determinades funcions, tant els sindicats i les patronals com, fins i tot, els partits polítics, s'hagin d'inscriure en el Registre de grups d'interès.²³ No podem desconèixer que «los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios».²⁴ Això es tradueix, entre altres activitats, en la representació institucional davant les administracions públiques, la negociació col·lectiva, en els termes que preveu l'Estatut dels treballadors o en la interlocució en la determinació de les condicions de treball a les administracions públiques a través dels oportuns procediments de consulta o negociació.²⁵ No obstant això, més enllà d'aquestes funcions, les patronals i els sindicats poden també perseguir influir en les polítiques públiques o en les decisions administratives i, per tant, transcendir les seves funcions estrictament col·lectives a través de canals que poden no gaudir del mateix nivell de transparència. En aquests casos, per tant, serà necessari garantir la transparència a través d'altres mecanismes, com ara, la inscripció en el Registre de grups d'interès.

Tot i aquestes conclusions, no es pot desconèixer que el Decret 171/2015, de 28 de juliol, amb una empara legal controvertida, exclou de l'àmbit objectiu del Registre de grups d'interès les activitats realitzades per les administracions corporatives en el marc de les funcions públiques que els atribueix l'ordenament jurídic i les realitzades pels sindicats i les associacions empresarials en defensa i promoció dels interessos econòmics i socials que els són propis.²⁶

Així doncs, la necessitat d'inscriure no s'ha de veure com un obstacle al lliure exercici dels drets constitucionalment i legalment previstos, sinó com un mecanisme més per garantir la transparència de la seva activitat predicable, d'altra banda, d'acord amb el que estableix l'article 3.4 de la Llei 19/2014 quan disposa que «les obligacions de transparència establertes pel títol II [publicitat activa] també són d'aplicació als partits polítics, a les associacions i fundacions vinculades, a les organitzacions sindicals i empresarials». Per reblar aquest argument només cal recordar la previsió constitucional que exigeix que el funcionament d'aquestes organitzacions, emmarcat per la llei, sigui democràtic,²⁷ requeriment que enllaça de forma directa amb l'imperatiu de la transparència.

22 TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. (2014) .

23 Com assenyala la Sentència del Tribunal Constitucional 281/2005, de 7 de novembre, «los sindicatos, al igual que las asociaciones empresariales, son entes de relevancia constitucional inmediatamente protegidos por la Constitución y [...] debe favorecerse, por tanto, el cumplimiento de la función que en un régimen democrático se atribuye a los sindicatos en beneficio, no sólo de los intereses de los trabajadores, sino del interés público, que reclama unas organizaciones sindicales fuertes y dotadas de medios suficientes de acción».

24 Article 7 de la Constitució espanyola.

25 Article 6 de la Llei orgànica 11/1985, de 2 d'agost, de llibertat sindical.

26 Article 7.3 del Decret 171/2015, de 28 de juliol.

27 Article 7 de la Constitució espanyola.

B L'activitat desenvolupada pels grups d'interès

Les persones i entitats a què s'ha fet referència han de desenvolupar unes activitats en concret per poder ser considerades com un grup d'interès i, en conseqüència, per haver-se d'inscriure en el Registre de grups d'interès.

Les tres definicions esmentades anteriorment, si bé en el fons reconeixen que els grups d'interès realitzen les mateixes activitats com a pròpies, presenten alguna diferència de matís.

En primer lloc, s'esmenta la participació activa en polítiques públiques o en processos de presa de decisions a Catalunya. En segon lloc, s'al·ludeix a participar en l'elaboració i aplicació de les polítiques públiques. Finalment, es fa referència a influir en l'elaboració de lleis, normes amb rang de llei o disposicions generals, o en l'elaboració i aplicació de les polítiques públiques.²⁸

Si bé hi ha algunes similituds en les tres definicions, també s'observen algunes diferències pel que fa al tipus d'activitat en la mesura que en uns casos es parla de participació i en altres d'influència, així com al seu objecte, ja que en unes ocasions es fa referència a la presa de decisions públiques, en altres a l'elaboració i aplicació de polítiques públiques i en altres també a l'elaboració de normes jurídiques o de projectes normatius.²⁹

Remarquem, també, que les referències de la Llei 19/2014 a les «activitats susceptibles d'influir» i a la «finalitat d'influir directament o indirectament» obligarien a registrar les activitats d'influència que no es desenvolupin en el marc d'un contacte directe amb els servidors públics (per exemple, a través de declaracions públiques, l'elaboració de manifestos o la presentació d'estudis amb incidència social).³⁰

C Els interessos defensats

Novament en relació amb els interessos defensats pels grups d'interès s'observen algunes diferències en les diverses definicions de grup d'interès incorporades a la Llei 19/2014.

Si bé hi ha coincidència en les tres definicions respecte a la possibilitat de defensar interessos propis, de tercers o organitzacions, no hi ha la mateixa simultaneïtat respecte als interessos generals.

No obstant això, al nostre parer, aquesta diferència no és obstacle per copsar el caràcter exemplificatiu de la tipologia, especialment quan es refereix als interessos generals, en la mesura que poden integrar-se en els interessos propis o de tercers que un grup d'interès pretengui defensar.

2.2 Tipologia de grups d'interès

Els grups d'interès es poden classificar en diferents categories en funció de les activitats que realitzen i de l'àmbit en el qual les desenvolupen.

A aquest efecte, el Decret 171/2015, seguint les previsions existents a escala europea, classifica els grups d'interès en les categories següents, les quals inclouen diverses subcategories: I. Sector de serveis de consultoria i assessorament; II. Sector empresarial i de base associativa; III. Organitzacions no governamentals; IV. Sector científic i de recerca, i V. Oficines, xarxes i entitats que representen esglésies i comunitats religioses.³¹

L'òrgan responsable del Registre ha de classificar en el moment de la inscripció a cada grup d'interès en la categoria i subcategoria que correspongui en funció de l'activitat desenvolupada.

28 Respecte a la participació dels grups d'interès en la elaboració de normes, resulta d'interès PONCE SOLÉ, Juli (2015).

29 Resulta d'interès observar com el Reglament del Parlament de Catalunya amplia el concepte respecte a la influència «en l'exercici de les altres funcions del Parlament» (article 216.1).

30 Article 47 de la Llei 19/2014, apartats 1.a) i 2, respectivament.

31 Article 13 del Decret 171/2015, de 28 de juliol.

En aquesta tipologia, s'hi podria preveure una categoria o subcategoria específica per a les organitzacions que duen a terme activitats de lobby de forma professional, amb caràcter exclusiu o principal (i, per tant, més identificades socialment com a llobbistes), solució que en permetria fer un seguiment específic.

3 La transparència de l'activitat dels grups d'interès

La finalitat principal de la regulació dels grups d'interès és garantir la transparència de la seva activitat. La transparència dels grups d'interès ha de permetre conèixer les activitats que duen a terme, qui en són els destinataris i també els beneficiaris.³² Fins on sigui possible, i ja sigui de forma directa o bé a través del dret d'accés a la informació pública, també convé conèixer l'eficàcia real que pugui tenir l'activitat d'influència o intermediació en cada cas.

En l'actualitat, la transparència de l'activitat dels grups d'interès es garanteix a través de dos mecanismes: la inscripció dels grups d'interès en un registre públic i la publicitat de l'activitat dels grups d'interès, principalment, a través de la difusió de les agendes dels alts càrrecs amb qui es reuneixen. En un futur proper també convindria garantir-la a través d'altres mitjans, com les declaracions d'activitats formulades periòdicament pels grups d'interès, la transparència dels contactes que mantinguin amb altres servidors públics diferents dels alts càrrecs (personal eventual, funcionari i laboral) i el registre de les activitats i dels contactes que es duguin a terme per canals diferents dels presencials.

3.1 El Registre de grups d'interès

La Llei 19/2014 ha estat la pionera en la regulació dels grups d'interès a l'Estat espanyol. En efecte, fins l'any 2014, tot i els intents en el passat per aprovar una norma relativa a la relació entre els grups d'interès i les institucions públiques, tant pel que fa al legislatiu com a les administracions públiques, no s'havia arribat a aprovar una regulació específica sobre aquesta matèria.³³

La Llei 19/2014 parteix de la constatació i el reconeixement que hi ha persones i organitzacions que, de forma lícita, duen a terme activitats susceptibles d'influir en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques en benefici i interès d'altres persones o organitzacions. En la línia de les anàlisis dutes a terme en els últims anys, la Llei 19/2014 parteix de la idea que l'activitat dels grups d'interès pot aportar informació rellevant per als processos de presa de decisions i útil per a les administracions públiques.³⁴

Per donar resposta a aquesta realitat, la Llei considera necessària la creació del Registre de grups d'interès «amb la finalitat de donar coneixement públic de les persones que realitzen l'activitat d'influència o intermediació», i estableix les obligacions a les quals resten subjectes els grups d'interès, entre les quals destaquen la d'acceptar i complir un codi de conducta que ha d'assegurar que l'activitat desenvolupada davant les autoritats, els càrrecs públics i els funcionaris respecti sempre el marc legal.³⁵

El Registre de grups d'interès té per finalitat la inscripció i el control de totes les persones que treballen per compte propi i participen en la defensa d'interessos de terceres persones o d'organitzacions en l'elaboració i l'aplicació de polítiques públiques a través de contactes amb autoritats o la participació en consultes oficials en el marc de procediments normatius.³⁶

32 OECD (2009), p. 27.

33 Vegeu un breu repàs dels diferents intents en el passat per regular els grups d'interès a ARAGUÁS GALCERÀ, Irene. «La regulación de los lobbies: hacia la consecución de la transparencia y el control de las actividades desarrolladas por grupos de interés». *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm. 106 (2016), p. 249-253; RUBIO NÚÑEZ, Rafael. *Los grupos de presión*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

34 Com recorda CHAQUÉS «necessitem els grups d'interès per a entendre fins a quin punt les regulacions existents poden respondre i adaptar-se als canvis socials, econòmics i polítics que ens envolten; per a identificar problemes derivats de la implementació de polítiques concretes; o simplement per a saber quines són les diferents visions i preferències ciutadanes respecte a problemes concrets» a CHAQUÉS BONAFONT, Laura. «El registre de grups d'interès». A: CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí; PONCE SOLÉ, Juli (eds.) *Transparència, accés a la informació i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: Editorial UOC-Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2015, p. 159-160.

35 Preàmbul de la Llei 19/2014, apartat cinquè.

36 Articles 45 i 47 de la Llei 19/2014.

Per això, el Registre de grups d'interès és públic i ha d'incloure les dades relatives a les persones i organitzacions que actuen per influir i la seva organització, com també la informació que subministren aquestes persones en relació amb les activitats que duen a terme, el seu àmbit d'interès i el seu finançament.

3.2 La creació dels registres de grups d'interès

La Llei 19/2014 preveia que totes les entitats i organismes públics a Catalunya havien de crear un registre de grups d'interès.³⁷ En particular, aquesta obligació s'estenia tant a l'Administració de la Generalitat de Catalunya i als ens que integren l'Administració local a Catalunya com als organismes, ens públics i institucions inclosos en la noció d'Administració pública.³⁸

D'aquesta manera, el nombre d'organismes i entitats que havien de crear un registre de grups d'interès era molt elevat i, en qualsevol cas, superava els organismes i entitats que generalment s'inclouen sota la noció d'Administració pública.³⁹

No obstant això, tal com ja va ser advertit, aquesta previsió tan ampla podia generar seriosos problemes en la seva implementació, en no haver tingut en compte la diversitat de subjectes als quals es dirigia.⁴⁰ De fet, ja vam tenir ocasió d'assenyalar que potser hagués estat més eficaç haver establert un sistema semblant al que preveu la mateixa Llei 19/2014 per als portals de transparència que, sobre la base de la creació d'un únic portal gestionat per la Administració de la Generalitat, facilita la possibilitat que cada entitat pugui crear el seu propi portal, el qual, si escau, ha d'interconnectar-se amb el primer (article 6), solució que no només suposaria un estalvi per a les administracions públiques, sinó que també simplificaria sensiblement la càrrega dels grups d'interès d'inscriure's en una gran diversitat de registres.⁴¹

En canvi, pel que fa als registres de grups d'interès, la Llei 19/2014 únicament va preveure la possibilitat que, tot i la responsabilitat de cada ens obligat d'incorporar en el Registre de grups d'interès les dades que hi són previstes, l'Administració de la Generalitat de Catalunya podia fer una gestió centralitzada del Registre. En aquest sentit, el Decret 171/2015, de 28 de juliol, sobre el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic va preveure que aquest Registre podia efectuar la gestió centralitzada dels registres de grups d'interès creats a l'empara de la Llei, quan així fos encarregat expressament a través d'un encàrrec de gestió realitzat d'acord amb el que recullen els articles 10 i 116 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya. No obstant això, aquesta opció era de difícil aplicació pràctica per l'exigència que establia de signar un conveni amb cadascun dels ens locals i dels organismes interessats i circumscriure la col·laboració de l'administració autonòmica únicament a la realització d'activitats de caràcter material, tècnic o de serveis, però sense poder estendre l'actuació del Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat a la responsabilitat de dictar les resolucions d'inscripció registral.⁴²

Una mostra de la limitació d'aquesta regulació és que, al cap de dos anys de l'aprovació de la Llei, únicament la Generalitat de Catalunya i cinc ajuntaments catalans havien creat el seu propi registre de grups d'interès.⁴³ De fet, el Síndic de Greuges de Catalunya, en el seu primer informe d'avaluació del compliment de la Llei 19/2014, ja va assenyalar que «un nombre molt significatiu d'ens locals van expressar la seva intenció de

37 Article 45 de la Llei 19/2014. Aquest article ha estat derogat per la disposició derogatòria del Decret llei 1/2017, de 14 de febrer, pel qual es crea i es regula el Registre de grups d'interès de Catalunya.

38 Article 2.f) en relació amb l'article 3.1 de la Llei 19/2014.

39 Vegeu, per exemple, el que preveu l'article 2.3 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

40 FONT I LLOVET, Tomàs. «Transparència i bon govern en les administracions locals». A: CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí; PONCE SOLÉ, Juli (eds.). *Transparència, accés a la informació i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: Editorial UOC-Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2015, p. 290.

41 CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. «Transparencia y buen gobierno en las administraciones locales de Cataluña: una aproximación local a la Ley 19/2014, de 29 de diciembre». A: VILLORIA MENDIETA, Manuel (ed.). *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*. Madrid: Tecnos, 2016.

42 Disposició addicional del Decret 171/2015, de 28 de juliol.

43 En particular, únicament van crear el seu registre de grups d'interès els ajuntaments de Blanes, Manlleu, Naut Aran, Sant Cugat i Terrassa.

complir aquesta obligació mitjançant l'opció de gestió centralitzada per l'Administració de la Generalitat, en els termes de l'article 45.3 de la Llei». Malgrat l'interès d'aquesta mesura, el mateix Síndic assenyalava que «si bé té l'efecte positiu d'alleugerir la càrrega de treball als ens locals i de facilitar-los-en el compliment, a ells i als mateixos grups d'interès, caldrà estar atents, quan s'habiliti, perquè no dificulti la mateixa finalitat del registre, en el sentit de poder visualitzar i fer el seguiment dels processos d'interlocució i influència amb relació a cadascuna de les administracions i les seves actuacions».⁴⁴

Així doncs, davant la inaplicació pràctica de l'obligació de crear registres de grups d'interès per la majoria d'entitats i organismes públics catalans i la limitació de les facultats que es podien atribuir a l'Administració de la Generalitat per donar resposta a aquesta situació, el Govern de la Generalitat va decidir impulsar un canvi normatiu que permetés reforçar la cooperació en la creació dels registres de grups d'interès i, en última instància, la transparència de les seves relacions amb les administracions públiques catalanes.

Amb aquesta finalitat, el Decret llei 1/2017, de 14 de febrer, crea el Registre de grups d'interès de Catalunya, que actua com a registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat, dels ens locals i del resta d'entitats i organismes públics que, d'acord amb la Llei 19/2014, han de crear un registre de grups d'interès.

En efecte, «s'apunta, així, cap a l'existència d'una gran multiplicitat de registres de grups d'interès –més de dos milers– que cada una de les administracions i de les entitats del sector públic català ha de crear necessàriament. Tanmateix, quan la Llei 19/2014, del 29 de desembre, ja ha superat amb escreix l'any i mig de vigència, hi ha una gran distància entre aquestes previsions legals i la nostra realitat institucional. En efecte, per mitjà del Decret 171/2015, de 28 de juliol, el Govern va optar per crear el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic, el qual va entrar en funcionament l'octubre d'aquell mateix any i supera, avui, els mil quatre-cents grups d'interès inscrits».⁴⁵

Malgrat el nou plantejament que incorpora el Decret llei 1/2017, de 14 de febrer, de creació del Registre de grups d'interès de Catalunya, la seva posada en marxa no és obstacle perquè les entitats i els organismes obligats puguin crear el seu propi registre. En efecte, el Decret llei 1/2017 disposa a l'efecte que els ens locals i la resta d'entitats subjectes a la Llei de transparència –amb l'única excepció de les que integren el sector públic de la Generalitat– poden crear els seus propis registres de grups d'interès, tal com ja preveia la Llei 19/2014.⁴⁶ No obstant això, quan una d'aquestes entitats o organismes creï el seu propi registre de grups d'interès, aquest ha de ser accessible a través del Registre de grups d'interès de Catalunya. Per això, serà necessari garantir la interconnexió i integració dels registres, així com el reconeixement recíproc de les inscripcions i actuacions respectives, de manera que no s'exigeixi més d'una inscripció a cada grup d'interès.⁴⁷ Per garantir aquesta interconnexió, l'òrgan responsable del Registre de grups d'interès de Catalunya ha d'adoptar els criteris d'interoperabilitat necessaris per garantir la transparència de l'activitat dels grups d'interès, el principi d'inscripció única i la interconnexió i integració de registres.⁴⁸

El Decret llei 1/2017 no dona resposta a totes les limitacions observades en la regulació dels grups d'interès per la Llei 19/2014, però com indica el seu preàmbul «la regulació que s'adopta té present que un decret llei

44 SÍNDIC DE GREUGES. *Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern*. 2016.

45 Preàmbul del Decret llei 1/2017, de 14 de febrer.

46 Disposició addicional segona del Decret llei 1/2017, de 14 de febrer.

47 Disposició addicional segona del Decret llei 1/2017, de 14 de febrer.

48 A més, també s'estableix que «el Registre de grups d'interès de Catalunya ha de prestar el suport que li requereixi el Parlament de Catalunya per garantir l'intercanvi d'informació, el reconeixement recíproc d'actuacions i la interoperabilitat registral amb el Registre de grups d'interès del Parlament» (disposició addicional primera del Decret llei 1/2017, de 14 de febrer). De fet, la Llei 19/2014 ja preveia que «el Parlament de Catalunya, d'acord amb el principi d'autonomia parlamentària que li reconeix l'article 58.1 de l'Estatut d'autonomia, ha de fer les modificacions del Reglament del Parlament i de les seves normes de règim i govern interiors que siguin necessàries per a complir els requeriments establerts per aquesta llei» i, en particular, crear un registre de grups d'interès propi (disposició addicional cinquena). El Registre creat efectivament pel Parlament compta amb 268 grups d'interès inscrits [dades a 25 de juliol de 2017] i ha estat regulat pel Reglament del Parlament (capítol III del títol VI) i per l'Acord de la Mesa del Parlament de 24 de gener de 2017, sobre el Registre de grups d'interès del Parlament de Catalunya (BOPC núm. 349, de 6 de març de 2017). També és d'interès el Codi de conducta dels membres del Parlament aprovat pel Ple el 28 de juliol de 2016 (BOPC núm. 200, d'1 d'agost de 2016), especialment els articles 9 i 24.

és un recurs extraordinari del Govern i que, per tant, se n'ha de fer un ús prudent i limitat a les situacions que realment mereixen la consideració d'urgents i convenients».

3.3 La inscripció en el Registre

La Llei 19/2014 estableix un règim d'inscripció obligatòria en el Registre de grups d'interès.

En efecte, tot i l'absència d'una obligació explícita d'inscriure's en el Registre,⁴⁹ la inscripció dels grups d'interès en el Registre és obligatòria per a tots els subjectes que vulguin influir en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques en benefici i interès d'altres persones o organitzacions.⁵⁰ Altrament, al nostre parer, es desvirtuaria el règim de transparència de l'activitat dels grups d'interès i, per tant, es deixaria sense eficàcia el que preveu la Llei 19/2014.⁵¹

En aquest sentit, el Protocol d'actuació aplicable a les relacions dels alts càrrecs i del personal directiu de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic amb els grups d'interès recorda que la inscripció en el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic és obligatòria.⁵²

Tot i això, els primers mesos de vigència de la Llei 19/2014 van posar en relleu una certa confusió, o desconeixement, per part dels grups d'interès de l'obligació d'inscriure's, fet que va donar lloc a un baix nombre d'inscripcions en el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat.⁵³

No va ser fins a l'aprovació de l'Acord GOV/82/2016, de 21 de juny, pel qual s'aprova el Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic, i altres mesures en matèria de transparència, grups d'interès i ètica pública, quan els grups d'interès no van començar a inscriure's en el Registre de grups d'interès de manera majoritària. L'acord esmentat disposa que «els alts càrrecs i el personal directiu poden mantenir contactes amb un grup d'interès quan estigui acreditada la seva inscripció en el Registre de grups d'interès o, subsidiàriament, si el grup d'interès acredita que ha formalitzat la sol·licitud d'inscripció». De fet, els alts càrrecs i el personal directiu han de comprovar que els grups d'interès afectats estan inscrits en el Registre de grups d'interès abans de mantenir reunions o de dur a terme activitats conjuntes amb ells. Si el grup d'interès no està inscrit o si, de forma excepcional, no formalitza el seu compromís d'inscriure-s'hi en el termini dels deu dies següents al contacte mantingut, els hauran de recordar l'obligació d'inscriure-s'hi, fet que s'ha de comunicar a l'òrgan responsable del Registre de grups d'interès.⁵⁴ Transcorregut aquest termini, els alts càrrecs i el personal directiu no poden mantenir nous contactes amb el grup d'interès fins que acrediti que s'ha inscrit o ha presentat la sol·licitud d'inscripció en el Registre de grups d'interès.⁵⁵

49 BARLETT CASTELÀ, Enric; VÈRNIA TRILLO, Sílvia. «La regulació del Registre de grups d'interès a la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 51 (desembre 2015), p. 191-208, DOI: [10.2436/20.8030.01.61](https://doi.org/10.2436/20.8030.01.61).

50 CHAQUÉS BONAFONT, Laura (2015), p. 163. En la mateixa direcció, el Decret 171/2015, de 28 de juliol, en establir que s'han d'inscriure en el Registre de grups d'interès els grups previstos en el mateix reglament (article 6).

51 A nivell comparat s'observa que dels dotze països europeus on hi ha un registre de grups d'interès en set casos la inscripció és obligatòria (Irlanda, França, Lituània, Àustria, Polònia, Eslovènia i Regne Unit). Font: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/595830/EPRS_ATA\(2016\)595830_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/595830/EPRS_ATA(2016)595830_EN.pdf) [consulta: octubre de 2017].

52 Punt 2.1 de l'annex 3 de l'Acord GOV/82/2016, de 21 de juny, pel qual s'aprova el Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic, i altres mesures en matèria de transparència, grups d'interès i ètica pública (DOGC núm. 7148, de 23 de juny de 2016).

53 En la resta de registres de grups d'interès creats pels ajuntaments catalans tampoc es van inscriure gaires grups d'interès. No va arribar a la mitja dotzena en el cas en què més grups es van registrar.

54 Article 2.4 de l'Acord GOV/82/2016.

55 Tanmateix, el Síndic de Greuges ha constatat que en la majoria de casos examinats (20 de 28) el compromís de sol·licitar la inscripció dins dels deu dies subsegüents a la reunió no s'ha fet efectiu, fet que l'ha dut a concloure que l'admissió d'aquests compromisos d'inscripció, que té sentit, especialment, en l'etapa inicial de funcionament del Registre, «ha de tenir com a contrapartida el control rigorós del compliment del compromís de sol·licitar la inscripció en el termini establert i hauria d'actuar com a impediment de nous contactes, si no s'acredita que s'ha sol·licitat la inscripció, un cop passat aquest termini». A SÍNDIC DE GREUGES (2017), p. 26 i 42.

Posteriorment a l'aprovació de l'Acord GOV/82/2016, de 21 de juny, el nombre de grups d'interès inscrits en el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat s'ha anat incrementat de manera exponencial i en l'actualitat compta amb prop de 2.500 grups d'interès (2.218 grups d'interès inscrits i 186 sol·licituds en curs d'inscripció).⁵⁶

A més de la inscripció dels mateixos grups d'interès, el registre ha de recollir també les activitats que duen a terme amb la finalitat d'influir directament o indirectament en els processos d'elaboració o aplicació de les polítiques i la presa de decisions, amb independència del canal o mitjà utilitzat.⁵⁷

En canvi, no s'han d'inscriure activitats com la prestació d'assessorament jurídic o professional vinculades directament a defensar els interessos afectats per procediments administratius, les destinades a informar un client sobre una situació jurídica general, les activitats de conciliació o mediació realitzades en el marc de la llei, o les activitats d'assessorament realitzades amb finalitats informatives per a l'exercici de drets o iniciatives establerts per l'ordenament jurídic.⁵⁸

El Registre de grups d'interès de Catalunya és electrònic.⁵⁹ D'aquesta manera, l'enviament i la gestió de les sol·licituds, declaracions, escrits i comunicacions entre el Registre i els grups d'interès s'ha de fer efectiva a través de mitjans electrònics.⁶⁰ Així mateix, per tal de garantir la identitat, seguretat i integritat de les comunicacions, els grups d'interès han d'utilitzar la signatura electrònica basada en un certificat reconegut.⁶¹

La inscripció en el Registre de grups d'interès suposa el reconeixement dels drets següents:⁶²

- a) Dret a presentar-se davant els càrrecs, autoritats i empleats públics com a grup d'interès inscrit en el Registre.
- b) Dret a formar part de les llistes de distribució per rebre alertes automàtiques sobre tramitacions, actes i consultes públiques relatives a les matèries d'interès del declarant que s'hagin fet constar en les declaracions responsables o en les modificacions posteriors.
- c) Dret a fer constar la seva contribució a les consultes públiques en qualitat de grups d'interès inscrits en el Registre.

Per altra banda, la informació del Registre s'ha d'actualitzar, en particular, pel que fa a la informació relativa a l'activitat que duen a terme els grups d'interès.⁶³ Aquesta actualització s'hauria de dur a terme amb la periodicitat necessària per garantir la qualitat de la informació del Registre de grups d'interès i, en darrera instància, la transparència de la seva activitat davant les administracions públiques.⁶⁴

⁵⁶ Dades actualitzades a 25 de juliol de 2017.

⁵⁷ Article 47.2 de la Llei 19/2014. El Decret 171/2015, de 28 de juliol, concreta les activitats que poden realitzar els grups d'interès incloent les reunions, audiències mantingudes amb càrrecs públics, autoritats i treballadors públics i les comunicacions, els informes i altres contribucions en relació amb les matèries tractades (article 3.2).

⁵⁸ Article 48 de la Llei 19/2014.

⁵⁹ Com recorda l'OCDE, «electronic filing has revolutionised lobby regulation, making it possible to collect and disseminate large quantities of information» OECD (2009), p. 39.

⁶⁰ Article 9.1 del Decret 171/2015, de 28 de juliol.

⁶¹ Articles 9.2 i 9.4 del Decret 171/2015, de 28 de juliol.

⁶² Article 11 del Decret 171/2015, de 28 de juliol.

El Reglament del Parlament de Catalunya reconeix altres efectes de la inscripció en el Registre de grups d'interès, com ara organitzar o copatrocinar actes en les dependències del Parlament, amb l'autorització prèvia de la Mesa o intervenir com a compareixents en comissió, d'acord amb el que estableix aquest Reglament (article 219.1). Aquests efectes estan ampliat en les Normes d'organització del Registre de grups d'interès, que també preveuen deixar constància expressa de les aportacions i contribucions fetes amb relació a les tramitacions parlamentàries i obtenir un distintiu o segell de qualitat en transparència expedit pel Parlament.

⁶³ Article 49.1.b) de la Llei 19/2014, de 29 de desembre.

⁶⁴ Al respecte, el Decret 171/2015, de 28 de juliol, disposa que «els declarants han d'actualitzar la informació que consta en el Registre quan se'n produeixi alguna modificació. En qualsevol cas, les modificacions de la informació general i bàsica s'han de comunicar en el Registre per tal que l'actualitzi en el termini d'un mes des de la modificació, i la informació específica, dins de l'any natural en què s'hagi produït la modificació» (article 15.4). Per la seva banda, el Reglament del Parlament de Catalunya preveu que aquesta periodicitat no pot ser superior a un mes (article 218.2).

Finalment, la cancel·lació de la inscripció en el Registre pot fer-se pels motius següents: renúncia expressa del declarant per cessament de les activitats com a grup d'interès; mort o incapacitat sobrevinguda de la persona individual; extinció de la personalitat de les persones jurídiques; dissolució de les formes d'activitat col·lectiva organitzada; incompliment sobrevingut dels requisits pels quals s'adquireix la condició de grup d'interès; sanció administrativa de cancel·lació, un cop que sigui ferma en via administrativa, i condemna, per sentència judicial ferma, de la persona o persones que dirigeixen l'activitat o actuen en nom o representació legal o voluntària del grup d'interès com a responsable criminalment d'un o diversos delictes comesos en ocasió de les activitats realitzades com a grup d'interès.⁶⁵

3.4 La difusió de l'activitat dels grups d'interès

Tal com s'ha avançat, la finalitat principal de la regulació dels grups d'interès és garantir la transparència de la seva activitat i la seva relació amb els càrrecs i empleats públics. Es tracta de deixar constància de la seva *petjada*, de l'existència i del pes real de la seva influència en l'activitat normativa o en el disseny i l'execució de les polítiques públiques. En darrera instància cal garantir que la ciutadania té suficient informació sobre l'activitat que realitzen els grups d'interès i el seu impacte en la presa de decisions públiques.⁶⁶

En primer lloc, cal garantir l'accés al contingut del Registre de grups d'interès que ha de permetre conèixer tant els grups d'interès inscrits com l'activitat duta a terme. En aquest sentit, la Llei 19/2014 reconeix el caràcter públic del Registre de grups d'interès i també que les seves dades han d'estar disponibles mitjançant el règim de transparència que estableix la mateixa llei.⁶⁷ Per garantir la màxima transparència del Registre es preveu que el Departament de Justícia ha de garantir un accés ràpid i àgil a les dades del Registre de grups d'interès.⁶⁸ En particular, s'ha de garantir que la informació relativa als grups d'interès es difongui en formats reutilitzables mitjançant el Portal de la Transparència i, també, que les administracions i institucions que integren el Registre puguin difondre la informació que les afecti de forma específica a través de llurs propis portals.⁶⁹

En segona instància, cal garantir la difusió de les agendes públiques dels alts càrrecs per poder conèixer amb quins grups d'interès s'ha reunit i amb quina finalitat. En aquest sentit, es preveu que el Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència ha d'establir els mecanismes que permetin la publicació de l'agenda oficial de les activitats dels alts càrrecs que tinguin relació amb els grups d'interès.⁷⁰ Amb caràcter general, s'ha de promoure que la informació relativa als grups d'interès que ja consti o es trobi en poder de les institucions públiques sigui actualitzada, d'ofici o a instància de la persona interessada, en el Registre de grups d'interès de Catalunya.⁷¹

En tercera instància, cal facilitar el coneixement de l'activitat dels grups d'interès en relació amb l'elaboració de normes. Al respecte, s'ha observat en els darrers anys la importància de poder tenir accés a la petjada normativa de manera que es pugui conèixer adequadament quins grups d'interès han participat en el procés d'elaboració normativa.⁷²

65 Article 12 del Decret 171/2015, de 28 de juliol.

66 TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2015), p. 56.

67 Article 46.1 de la Llei 19/2014.

68 Acord GOV/82/2016.

69 Disposició adicional tercera del Decret Llei 1/2017.

70 Acord GOV/82/2016. Aquesta obligació s'ha acomplert inicialment amb la publicació dels contactes mantinguts entre els alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat i els grups d'interès, agrupats per departaments, en el lloc web relatiu al Codi de conducta. Tanmateix, el Síndic de Greuges assenyala, amb raó, que «[L]a finalitat de l'anotació a l'agenda i la publicitat registral és donar transparència a les relacions entre els grups d'interès i els òrgans decisoris, i aquesta finalitat no es pot entendre assolida si no s'indica el motiu concret de la reunió, la matèria sobre la qual va versar», com succeeix quan el contingut de les reunions es descriu «de manera excessivament parca o imprecisa» amb «expressions com ara simplement 'reunió' o 'reunió de treball' o 'seguiment de projectes', que són freqüents i no permeten conèixer el contingut de la reunió». A SÍNDIC DE GREUGES (2017), p. 26 i 42.

71 Disposició adicional tercera del Decret Llei 1/2017. Respecte a la publicitat de les agendes dels alts càrrecs, cal tenir present les dificultats que ha plantejat des de la perspectiva de la protecció de les dades personals. Vegeu, al respecte, el Criteri interpretatiu del Consell de Transparència i Bon Govern i l'Agència Espanyola de Protecció de Dades 2/2016, de 5 de juliol, relatiu a la informació relativa a les agendes dels responsables públics.

72 Així ho proposa també TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2014), p. 18 i TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2015), p. 29.

Finalment, cal donar transparència a tot el sistema. En particular, es preveu que l'òrgan responsable del Registre de grups d'interès ha d'elaborar un informe semestral d'estadístiques sobre l'activitat i el funcionament del Registre i un informe anual sobre l'activitat i el funcionament del Registre dut a terme durant l'exercici i el resultat de les actuacions de control i fiscalització dels grups d'interès inscrits en el Registre que el conseller o consellera del departament competent en matèria d'entitats jurídiques elevarà al Govern.⁷³

4 La integritat en les relacions entre els alts càrrecs i els grups d'interès

Les regulacions dels grups d'interès no només han de garantir la transparència de la seva activitat i de les relacions que duguin a terme amb les administracions públiques: també han de garantir que aquests contactes no puguin posar en dubte o suposar un perjudici per a la integritat pública. Com s'ha assenyalat, calen dues persones per influir en la presa de decisions (*it takes two to lobby*). Per aquest motiu, cal garantir la integritat no només dels càrrecs i treballadors públics sinó també dels mateixos grups d'interès.⁷⁴

Per això és necessari garantir que l'activitat dels grups d'interès i els seus contactes amb els càrrecs i empleats públics es desenvolupi sota determinades pautes, garantint en qualsevol cas l'objectivitat i la imparcialitat de la seva actuació i evitant els conflictes d'interessos.⁷⁵

Per garantir la integritat pública en l'activitat dels grups d'interès cal que tant els grups d'interès com els càrrecs i empleats públics guïïn la seva activitat d'acord amb aquests principis. En qualsevol cas, «la creació del Registre no pot impedir ni restringir l'exercici dels drets que legalment corresponen a les autoritats o als càrrecs públics o als que són inherents al mandat parlamentari o dels càrrecs electes».⁷⁶

En aquest sentit, pel que fa als càrrecs públics,⁷⁷ cal tenir present que la Llei 19/2014 disposa que han d'actuar d'acord amb una sèrie de principis ètics i regles de conducta entre els quals destaquen, en relació amb el tema que ens ocupa, la transparència de les activitats oficials, dels actes i decisions relacionats amb la gestió dels assumptes públics que tenen encomanats i de la seva agenda oficial; la imparcialitat en la presa de decisions, amb garantia de les condicions necessàries per a una actuació independent i no condicionada per conflictes d'interessos; la igualtat de tracte de totes les persones o la utilització de la informació a la qual tenen accés per raó del càrrec en benefici de l'interès públic, sense obtenir cap avantatge propi ni aliè. També s'exclou que puguin rebre obsequis de valor, favor o servei que se'ls pugui oferir per raó del càrrec o que puguin comprometre l'execució de llurs funcions.⁷⁸

Aquests principis han estat concretats, ampliat i desenvolupats pel Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic i el Protocol d'actuació aplicable a les relacions dels alts càrrecs i del personal directiu de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic amb els grups d'interès que disposen les pautes d'actuació següents.

Pel que fa al Codi de conducta dels alts càrrecs, s'estableix que han de vetllar pel compliment de la normativa reguladora dels grups d'interès i posar en coneixement dels òrgans competents les irregularitats o infraccions de

73 Articles 23 i 24 del Decret 171/2015, de 28 de juliol.

74 OECD (2009), p. 10.

75 Sovint s'ha mostrat l'estreta línia que separa l'activitat d'influència del delictes de tràfic d'influències. D'acord amb l'article 429 del Codi penal es considera com a delictes «el particular que influeixi en un funcionari públic o autoritat prevalent-se de qualsevol situació derivada de la seva relació personal amb aquest o amb un altre funcionari públic o autoritat per aconseguir una resolució que li pugui generar directament o indirectament un benefici econòmic per a si mateix o per a un tercer». Vegeu una aproximació a aquesta qüestió a ROMERO DE TEJADA, José María. «El delito del tráfico de influencias en el ámbito de la Administración local». *Cuadernos de derecho local*. Vol. 24 (2011).

76 Article 46.3 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre.

77 Pel que fa a l'abast de l'expressió *alt càrrec*, vegeu l'article 2 de la Llei 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat, d'acord amb el que preveu l'article 4 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre.

78 Article 55.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre.

La recepció de regals ha estat tradicionalment una qüestió controvertida. En l'actualitat, el Codi de conducta dels alts càrrecs disposa que únicament es poden rebre «mostres no venals de cortesia i objectes commemoratius, oficials o protocol·laris», però no qualsevol altre regal o donació (5.17).

què tinguin constància en aquest àmbit i ajustar les seves relacions amb els grups d'interès als criteris i protocols d'actuació adoptats corporativament i, en particular, vetllar pel compliment de les obligacions d'inscripció en el Registre de grups d'interès, incorporar a les seves agendes oficials els contactes que s'estableixin amb aquests grups i facilitar-los el compliment de les obligacions i l'exercici dels drets que els corresponguin.

Pel que fa al Protocol d'actuació aplicable a les relacions dels alts càrrecs i del personal directiu de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic amb els grups d'interès, a més de les obligacions a què s'ha fet referència anteriorment, es disposa que els alts càrrecs i el personal directiu han de conèixer el marc regulador dels grups d'interès; mantenir contactes amb un grup d'interès quan estigui acreditada la seva inscripció en el Registre de grups d'interès; comprovar que els grups d'interès afectats estan inscrits en el Registre de grups d'interès; incorporar a les seves agendes oficials els contactes que hi mantinguin (audiències, reunions i actes); garantir la conservació dels documents que aportin els grups d'interès en relació amb la tramitació de projectes o avantprojectes normatius; vetllar pel compliment de la normativa reguladora dels grups d'interès i del Codi de conducta; comunicar en el Registre de grups d'interès qualsevol irregularitat que detectin en les seves relacions amb els grups d'interès, i abstenir-se de mantenir contactes –o interrompre els que estiguin mantenint– amb els grups d'interès sempre que aquests grups incorrin en una infracció manifesta de la normativa o del Codi de conducta.

Pel que fa als empleats públics, més enllà dels principis i les normes de conducta previstes amb caràcter general en l'Estatut bàsic de l'empleat públic (objectivitat, integritat, neutralitat, imparcialitat, transparència o exemplaritat), cal tenir present que l'Administració de la Generalitat està impulsant l'elaboració d'un codi de conducta del servei públic que, pel que fa a les relacions amb els grups d'interès, disposa que els servidors públics de Catalunya en les seves relacions amb els grups d'interès han de tenir en compte els valors d'objectivitat, bona relació i transparència que, entre altres comportaments, es tradueix en:

- aplicar les regles que garanteixin la imparcialitat en l'exercici de les seves funcions i, en particular, les previsions relatives als conflictes d'interès;
- facilitar als grups d'interès l'exercici dels seus drets i la seva col·laboració en la definició i aplicació de les polítiques públiques;
- mantenir amb ells un diàleg fluid i constructiu;
- promoure i facilitar el compliment dels deures i els codis de conducta aplicables als grups d'interès, especialment pel que fa a les seves obligacions d'inscripció;
- deixar constància dels contactes mantinguts amb els grups d'interès conservant els documents que aquests puguin lliurar, en particular en el cas de propostes normatives;
- observar els codis de conducta i els protocols d'actuació aplicables a les relacions entre els servidors públics i els grups d'interès;
- posar en coneixement dels òrgans competents les irregularitats o infraccions de què tinguin constància en aquest àmbit.

Finalment, pel que fa a les persones i entitats inscrites en el Registre de grups d'interès també tenen l'obligació d'acceptar de forma expressa i complir amb un codi de conducta.⁷⁹ La Llei 19/2014 no defineix el contingut del codi de conducta, més enllà de disposar que ha d'incloure, a més de la identificació del declarant i de l'entitat a qui representa i els interessos perseguits per ella, el compromís de no tractar d'obtenir informació o influir en la presa de decisions de forma deshonest; de proporcionar informació actualitzada o no enganyosa en dur a terme la seva inscripció en el Registre; de no incitar els càrrecs o empleats públics o infringir la llei o les regles de comportament establertes en el codi de conducta i acceptar, i complir les mesures adoptades en cas d'incompliment de les obligacions establertes.⁸⁰ No obstant això, el contingut mínim del codi de

79 Article 17 del Decret 171/2015, de 28 de juliol. Com recorda l'OCDE, «currently, debate centres on whether codes should be voluntary or imposed by law; experience suggests that legislative regulation is preferable» OECD (2009), p. 40.

80 Article 51 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre.

conducta es desprèn de la lectura de les obligacions dels declarants entre les quals s'inclouen la d'acceptar que la informació proporcionada es faci pública; garantir que la informació facilitada sigui completa, correcta i fidedigna; complir el codi de conducta, i acceptar l'aplicació del règim de control i fiscalització.⁸¹

D'acord amb aquestes previsions, el Decret 171/2015 va establir el contingut del codi de conducta dels grups d'interès d'una forma especialment prolixa –amb la inclusió d'una quinzena de regles ètiques o de conducta–, tot i subratllar que aquestes regles constitueixen un «mínim estàndard ètic», al qual els declarants podien afegir-hi compromisos més rigorosos de conducta.⁸² Entre les regles incloses en aquest codi de conducta comú, podem subratllar les relatives a «actuar amb integritat i honestedat en el desenvolupament de la seva activitat i en les seves relacions amb les autoritats, els càrrecs electes i la resta d'empleats públics i no dur a terme cap activitat que pugui ser qualificada com a corrupta, deshonest o il·legal»; «no posar les autoritats, els càrrecs electes i la resta d'empleats públics en cap situació que pugui generar un conflicte d'interessos», i «no influir ni intentar influir en la presa de decisions de manera deshonest ni obtenir o intentar obtenir informació de manera deshonest o a través d'un comportament inapropiat».⁸³

Més enllà d'aquestes mesures de caràcter general, no es pot desconèixer que els grups d'interès i els alts càrrecs es poden trobar davant conflictes d'interessos. Sovint els grups d'interès busquen no només influir, sinó també obtenir informació interna o aprofitar les coneixences personals que puguin tenir amb els càrrecs que hagin de prendre les decisions. Aquests conflictes amb freqüència venen generats per les portes giratòries, és a dir, per la incorporació de càrrecs públics en els grups d'interès quan han cessat de la seva responsabilitat o bé la assumptió de responsabilitats públiques per persones que anteriorment han estat vinculades a grups d'interès.⁸⁴

En darrera instància, no es pot obviar que l'activitat dels grups d'interès pot derivar en casos de corrupció. Per evitar-ho, cal regular l'activitat dels grups d'interès, en general,⁸⁵ i també mesures específiques per a la prevenció de la corrupció vinculada als grups d'interès, en la línia del que ja fa la legislació vigent en regular diverses mesures com ara el delictes de tràfic d'influències,⁸⁶ atès que l'activitat d'influència sovint pot arribar a la frontera d'aquest delictes.⁸⁷

5 Les conseqüències de l'incompliment de les obligacions dels grups d'interès

5.1 Els mecanismes de control i fiscalització

El control i la fiscalització dels grups d'interès inscrits en el Registre es fa a través dels mecanismes següents:⁸⁸

En primer lloc, les actuacions de verificació en els controls de qualitat, aleatoris o específics, que periòdicament fa d'ofici l'òrgan responsable del Registre sobre la veracitat de les dades aportades en les declaracions responsables. En el cas que l'òrgan responsable del Registre detecti un possible error o omissió, ha d'adreçar

81 Article 50 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre.

82 Per altra banda, les Normes d'organització del Registre de grups d'interès adoptades pel Parlament de Catalunya defineixen el codi de conducta dels grups d'interès al qual han d'ajustar llurs relacions amb el Parlament, els diputats, el personal dels grups parlamentaris i els funcionari (annex II).

83 El contingut del Codi de conducta està recollit a l'article 18 del Decret 171/2015, de 28 de juliol.

84 Com mostren La Pira i Thomas en relació amb el cas nord-americà, aquest és un fenomen freqüent. LAPIRA, Timothy M.; THOMAS, Herschel F. «Revolving door lobbyists and interest representation». *Interest Groups & Advocacy* (2014), 3(1), p. 4-29. En efecte, el 2009, als Estats Units més d'un terç de l'activitat dels grups d'interès va ser realitzada per antics membres o empleats del Congrés o antics alts càrrecs. DRACA, Mirko. «Institutional Corruption? The revolving door in American and British politics». *Social Market Foundation-Comparative Advantage in the Global Economy* (2014), p. 10; EGGERS, A. C. «The Partisan Revolving Door». A: Harvard University, 2010, 1. Per aquest motiu, cal adoptar mesures que permetin evitar els conflictes d'interessos a CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. «Beyond Revolving Doors: The Prevention of Conflicts of Interests through Regulation». *Public Integrity*, vol. 19 (4) (2017).

85 CARLONI, Enrico (2017).

86 Articles 428, 429 i 430 del Codi penal.

87 OECD (2009), p.18.

88 Article 52 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre.

un requeriment al declarant i atorgar-li un termini de deu dies hàbils per esmenar-ho, termini en el qual també podrà formular les al·legacions que consideri oportunes. Si no s'atén el requeriment, s'iniciarà el procediment d'investigació i, si escau, s'acordarà la suspensió temporal de la inscripció.⁸⁹

En segon lloc, el procediment d'alertes que consisteix en la comunicació a través de mitjans electrònics que qualsevol persona efectua a l'òrgan responsable del Registre en relació amb els errors o omissions que continguin les inscripcions dels grups d'interès. En rebre l'alerta, l'òrgan responsable ha de contrastar la informació i, si escau, iniciar les actuacions de verificació.⁹⁰

En tercer lloc, les denúncies que poden ser formulades per qualsevol persona a través de mitjans electrònics per comunicar indicis d'incompliment de les obligacions establertes per la Llei 19/2014 o pel Codi de conducta. Rebuda la denúncia, l'òrgan responsable ha d'iniciar un procediment d'investigació i, si escau, adoptar, les mesures cautelars que corresponguin i donar-ne trasllat a l'òrgan competent per iniciar el procediment sancionador.⁹¹

5.2 El règim sancionador

L'incompliment per part dels grups d'interès de les obligacions establertes per la Llei 19/2014 o del codi de conducta que els és aplicable es considera una infracció molt greu. L'incompliment dels principis establerts en el codi de conducta és considerat com una infracció greu.⁹²

La comissió d'una infracció molt greu, a més de la imposició d'una multa d'entre 6.001 i 12.000 euros, pot comportar la cancel·lació definitiva de la inscripció en el Registre de grups d'interès.⁹³ La comissió d'una infracció greu, a més de la multa d'entre 600 i 6.000 euros, pot suposar la suspensió durant un període màxim d'un any de la inscripció en el Registre de grups d'interès.⁹⁴

Més enllà del règim sancionador previst en la Llei 19/2014, la inexactitud, falsedat o omissió de la informació facilitada pel grup d'interès pot donar lloc a la suspensió temporal de la inscripció en el Registre, la cancel·lació definitiva de la inscripció i la denegació d'accés a les oficines i els serveis de les institucions i els organismes públics de les persones afectades i, si escau, de les organitzacions a les quals pertanyen, així com la publicació de la sanció corresponent en el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic.⁹⁵

Pel que fa als alts càrrecs, la Llei 19/2014 considera com a infracció greu incomplir els principis de bona conducta establerts per les lleis i els codis de conducta, sempre que no constitueixin una infracció molt greu, tipus infractor que abasta, en conseqüència, l'incompliment de l'obligació de garantir la transparència de l'agenda oficial, en relació amb el registre dels contactes establerts amb els grups d'interès, així com l'incompliment de les regles recollides al Codi de conducta dels alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat, al protocol d'actuació aplicable a les seves relacions amb els grups d'interès o d'altres codis de conducta aplicables als membres d'altres institucions. Les sancions que es poden aplicar als alts càrrecs per la comissió d'infraccions greus inclouen la suspensió de l'exercici del càrrec entre tres i sis mesos, una multa d'entre 600 i 6.000 euros, la pèrdua o reducció de fins a la meitat de la pensió indemnitzatòria a què puguin tenir dret i la inhabilitació per ocupar un alt càrrec durant un període màxim d'un any.⁹⁶

89 Article 20 del Decret 171/2015, de 28 de juliol.

90 Article 21 del Decret 171/2015, de 28 de juliol.

91 Article 22 del Decret 171/2015, de 28 de juliol.

92 Article 78.3.g) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre.

93 Article 84.1.a) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre.

94 Article 84.1.b) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre.

95 Article 16.5 del Decret 171/2015, del 28 de juliol.

96 Articles 78.3.g) i 81.1.b).

6 Deu lliçons sobre com s'han de regular els grups d'interès apreses de l'experiència de l'aplicació de la Llei 19/2014, del 29 de desembre

L'examen de la regulació catalana dels grups d'interès i l'anàlisi de l'experiència assolida en la seva aplicació ens permeten identificar diversos elements que al nostre judici cal tenir ben presents a l'hora de regular l'activitat dels grups d'interès i en el moment d'aplicar aquesta regulació.⁹⁷

En primer lloc, convé tenir present que la regulació dels grups d'interès és una peça d'un sistema més complex de regulació de la transparència i la integritat pública.⁹⁸ De fet, la regulació dels grups d'interès constitueix una projecció concreta de la transparència, però també del *bon govern* i del *govern obert*, tal com la Llei 19/2014 defineix aquests conceptes.⁹⁹ En conseqüència, són aplicables en aquesta matèria tant les normes que la regulen de forma directa com els principis i les regles pròpies de la transparència, el bon govern i el govern obert, com també les previsions existents en altres àmbits propers, com les de caràcter penal, adoptades igualment en garantia de la integritat pública.

En segon lloc, tant les recomanacions internacionals com l'experiència catalana posen en relleu la necessitat de comptar amb un concepte prou robust, clar i precís de grup d'interès, requeriment que, sens perjudici dels aclariments que es puguin introduir per via reglamentària, exigiria una modificació de la Llei 19/2014 en aquest punt. En aquesta mateixa línia, també convé restringir o delimitar amb la màxima precisió possible les excepcions subjectives o objectives a la inscripció, atès que s'ha constatat que poden ser una font de fugida o d'opacitat d'un bon nombre d'organitzacions que duen a terme activitats d'influència de forma efectiva. És clar, igualment, que estendre l'obligació de fer pública l'agenda oficial dels alts càrrecs al conjunt dels contactes que estableixin, i no únicament als que tinguin amb els grups d'interès (article 55.1.c) Llei 19/2014 i article 9.2 del Codi de conducta dels membres del Parlament), contribuiria a rebaixar les pressions que es produeixen a l'hora de fixar aquest concepte.

En tercer lloc, l'aplicació de la regulació dels grups d'interès és complexa i triga temps a donar els seus fruits. La inexistència d'una regulació prèvia dels grups d'interès fa més evident que la seva eficàcia està vinculada a un canvi de cultura tant dels mateixos grups d'interès com dels alts càrrecs i els treballadors públics amb qui es relacionen.¹⁰⁰

En quart lloc, sembla convenient que aquest canvi cultural es projecti també sobre la percepció social dels grups d'interès efectivament registrats, en el sentit d'entendre que els grups d'interès inscrits no constitueixen una *llista negra* de lobbies amb finalitats inconfessables, sinó una *llista blanca* d'entitats que contribueixen a la millor governança de la societat i a l'actuació transparent de les nostres institucions públiques, fet que hauria de revertir necessàriament en el prestigi i la bona reputació social dels grups d'interès.¹⁰¹ La subjecció de llur activitat a un codi de conducta exigent i al principi de transparència incrementen la confiança i la seguretat de totes les parts implicades (els servidors públics, els mateixos grups d'interès i la societat en

97 En aquest sentit, també són d'interès les 10 subdimensions d'un sistema integral de regulació del lobby identificades per VILLORIA MENDIETA, Manuel et al. (2015), p. 8.

98 En la mateixa línia, Carloni considera que «the subject of lobbies, and their regulation, is collocated at the intersection of a number of issues, which validates the complexity and difficulty in dealing with the theme» a CARLONI, Enrico (2017), p. 133.

99 Article 2, lletres d) i e) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre. El Síndic de Greuges s'ha expressat en un sentit similar: «la regulació de la publicitat dels grups d'interès i les seves activitats no es pot entendre aïlladament o de manera singular, sinó que respon al mateix principi general de transparència i retiment de comptes davant la ciutadania a què la Llei 19/2014 vol subjectar l'activitat de tots els poders públics i les seves relacions amb els particulars». A SÍNDIC DE GREUGES (2017), p. 27.

100 Dos Santos i Texeira da Costa, a partir de l'anàlisi de les lleis de grups d'interès de quatre països llatinoamericans (l'Argentina, Brasil, Xile i Perú), també identifiquen aquestes lliçons de les regulacions dels grups d'interès, a més d'advertir que les lleis dels grups d'interès no poden donar resposta a totes les necessitats que genera la seva activitat i que, per la naturalesa de la seva activitat, sempre hi haurà casos de corrupció i irregularitats vinculades a l'activitat dels grups d'interès. A DOS SANTOS, Luiz Alberto; TEIXEIRA DA COSTA, Paulo Mauricio. «The contribution of lobby regulation initiatives in addressing political corruption in Latin America». *Journal of Public Affairs* (2012). El Síndic de Greuges també ha reconegut expressament «les dificultats inherents a implantar una regulació de l'activitat d'influència que no té antecedents en el nostre país». A SÍNDIC DE GREUGES (2017), p. 27.

101 A parer del Síndic de Greuges, convé destacar que «la inscripció té un efecte positiu, des de la perspectiva de la percepció social de l'entitat que s'hi inscriu, perquè entén la necessitat de donar transparència a la seva relació amb l'Administració. I, en sentit contrari, convé tenir en compte la percepció negativa que pot generar en la ciutadania qui defensa que la seva activitat de relació amb l'Administració no ha de ser publicitada». A SÍNDIC DE GREUGES (2017), p. 27.

general). El desenvolupament dels drets i els avantatges reconeguts als grups d'interès, com a col·laboradors privilegiats de les administracions públiques, també ha de constituir una via per incentivar-ne la inscripció i millorar-ne el prestigi. La ciutadania té un important paper per dur a terme en el control de l'activitat dels grups d'interès. Per poder-ho fer és necessari que la informació dels registres de grups d'interès es difongui en formats oberts i reutilitzables.

En cinquè lloc, en línia amb les previsions de la Llei 19/2014 i per garantir-ne l'efectivitat, cal estendre de forma progressiva la supervisió i la transparència de l'activitat dels grups d'interès als servidors públics que no tinguin la condició d'alts càrrecs, així com a les activitats d'influència que es duen a terme per vies no presencials.

En sisè lloc, és necessari garantir la igualtat dels grups d'interès en l'accés a les administracions públiques.¹⁰² Hi ha grups d'interès que poden tenir més capacitat d'influència en la presa de decisions públiques o en l'elaboració normativa. Cal tenir clar que sovint els grups d'interès no són les persones o els grups que realment exerceixen la seva influència.¹⁰³ Per això és necessari que les administracions públiques reequilibrin aquesta situació per evitar l'exercici «du pouvoir au profit de certains»,¹⁰⁴ i evitar la captura dels processos decisoris per part de determinats grups d'interès.¹⁰⁵ En aquesta línia, també sembla convenient introduir regulacions diferenciades –més o menys càrregues– en funció de la pròpia diversitat –i de la major o menor capacitat d'influència o de la freqüència amb què aquesta es dugui a terme– que presenten els grups d'interès.

En setè lloc, cal garantir la integritat en les portes giratòries. És freqüent que alts càrrecs quan cessen de la seva responsabilitat passin a prestar els seus serveis en grups d'interès. També passa sovint que persones que han estat exercint la seva influència davant les administracions públiques com a grup d'interès passin a ocupar llocs de responsabilitat a les administracions públiques.¹⁰⁶ Aquesta opció professional dels alts càrrecs quan cessen de les seves responsabilitats públiques no pot posar en entredit la integritat pública. Per això, més enllà de les mesures que ja es preveuen en l'actualitat (períodes de refredament, inscripció en els registres d'activitat dels alts càrrecs o règim sancionador per l'incompliment de les obligacions establertes), és necessari impulsar noves mesures per garantir que no sorgeixin conflictes d'interessos o casos de corrupció (per exemple, millorar la transparència per poder conèixer quins càrrecs públics treballen en grups d'interès amb posterioritat al cessament de les seves responsabilitats i quina activitat duen a terme; establir prohibicions explícites d'utilitzar informació coneguda en l'exercici del càrrec mentre aquesta no sigui accessible pel públic en general; definir principis de conducta respecte a la relació amb persones amb qui hagin treballat en l'Administració pública o l'ús dels contactes realitzats durant l'exercici del càrrec; formar i assessorar els alts càrrecs i els grups d'interès sobre conflictes d'interessos, o enfortir el seguiment de l'activitat dels alts càrrecs un cop hagin cessat de la seva responsabilitat).¹⁰⁷

En vuitè lloc, no es pot desconèixer que, cada cop més, l'acció dels grups d'interès transcendeix les fronteres de l'actuació de les administracions públiques.¹⁰⁸ Aquesta constatació apunta cap a la necessitat d'establir mecanismes de cooperació i d'interconnexió o intercanvi d'informació registral entre les diverses administracions, i entre aquestes i altres institucions públiques –com els parlaments–, en nivells territorials també diversos.

102 Com reconeix Ponce, «es básica la garantía por parte de la Administración de que todos los intereses relevantes están presentes y que nadie es omitido. Esta tarea administrativa de garantía de la igualdad participativa es primordial en garantía de la objetividad y por lo tanto de la buena Administración, así como de la buena gobernanza» [cursiva a l'original] a PONCE SOLÉ, Juli (2015).

103 Al contrari, «promote diverse participation in public decision-making from individuals and groups with a range of perspectives». «Approve legal requirements that allow citizens, interest groups and corporate bodies to equally input into legislative items under consideration» a TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2015), p.11.

104 LIGNIÈRES, P. «La procédure administrative non contentieuse en France: un droit pour rétablir la confiance entre les citoyens et l'Administration». A: AUBY, Jean-Bernard (ed.). *Droit comparé de la procédure administrative/Comparative Law of Administrative Procedure*. Brussel·les: Bruylant, 2016.

105 TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2015), p. 58.

106 De totes maneres, com recorden LaPira i Thomas «lobbying transparency rules, cooling-off periods and other restrictions are insufficient disincentives. Interest group demand for access is simply too strong» a LAPIRA, Timothy M. i THOMAS, Herschel F. (2014), p. 5.

107 CERRILLO I MARTÍNEZ (2017).

108 Així ho recorda l'OCDE en apuntar que «globalisation has established similar modes of lobbying practices across a wide number of nations, creating common problems and raising similar issues and expectations in diverse societies» OECD (2009), p.13.

En novè lloc, cal estendre la necessitat de complir amb les obligacions que preveu la regulació tant entre els grups d'interès com entre els alts càrrecs i treballadors públics. En aquest sentit, és important impulsar accions de sensibilització, informació, formació i assessorament.

En desè i darrer terme, cal garantir l'adequada aplicació de la regulació. Per això, és necessari reforçar la funció de control de l'activitat dels grups d'interès i garantir que l'òrgan competent per fer-ho, bé sigui el mateix òrgan responsable del Registre de grups d'interès bé un organisme creat ad hoc, tingui l'autonomia i els recursos necessaris per vetllar adequadament perquè l'activitat dels grups d'interès s'ajusti als paràmetres de transparència, integritat i igualtat d'accés que determina la legislació vigent i canalitzar el necessari retiment de comptes a la societat.¹⁰⁹

En definitiva, la tasca que s'ha dut a terme en pocs anys a Catalunya en l'àmbit dels grups d'interès és tant remarcable com el camí que encara queda per recórrer.

7 Referències

ACCESS INFO EUROPE; OPEN KNOWLEDGE; SUNLIGHT FOUNDATION; TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Estándares internacionales para la regulación del lobby. Hacia una mayor transparencia, integridad y participación*, 2015.

ALEMANNO, Alberto. *Lobbying for Change: Find Your Voice to Create a Better Society*. Londres: Icon Books, 2017.

ÁLVAREZ VÉLEZ, María Isabel; DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, Federico. «Los lobbies en el marco de la Unión Europea: una reflexión a propósito de su regulación en España». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 33 (2014), p. 353-376.

ARAGUÀS GALCERÀ, Irene. «La regulación de los lobbies: hacia la consecución de la transparencia y el control de las actividades desarrolladas por grupos de interés». *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm. 106 (2016), p. 249-253.

BARLETT CASTELÀ, Enric; VÈRNIA TRILLO, Sílvia. «La regulació del Registre de grups d'interès a la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 51 (2015), p. 191-208.

CARLONI, Enrico. «Lobby Regulation to Prevent Corruption». A: CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí; PONCE SOLÉ, Juli (eds.). *Preventing corruption and promoting good government and public integrity*. Brussel·les: Bruylant, 2017.

CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. *La regulación de los grupos de presión: el sistema de los Estados Unidos de América y de la Unión Europea*. Institut Internacional de Governabilitat, 2000.

CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. «Derecho administrativo y gobernanza democrática de las redes». A: BARREDA, Mikel; CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí (eds.). *Gobernanza, Instituciones y Desarrollo. Homenaje a Joan Prats*. València: Tirant lo Blanch, 2012.

CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. «Transparencia y buen gobierno en las administraciones locales de Cataluña: una aproximación local a la Ley 19/2014, de 29 de diciembre». A: VILLORIA MENDIETA, Manuel (ed.). *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*. Madrid: Tecnos, 2016.

CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. «Beyond Revolving Doors: The Prevention of Conflicts of Interests through Regulation». *Public Integrity*, vol. 19 (4) (2017).

CHAQUÉS BONAFONT, Laura. «El registre de grups d'interès». A: CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí; PONCE SOLÉ, Juli (eds.). *Transparència, accés a la informació i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: Editorial UOC-Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2015.

¹⁰⁹ Transparencia Internacional suggereix que «debe existir una agencia u órgano independiente que gestione el sistema, monitoree y sancione los incumplimientos tanto del sector privado como del público» a TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2014), p. 17. Igualment, a TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2015), p. 59.

CHARI, Raj; MURPHY, Gary; HOGAN, John. «Regulating lobbyists: a comparative analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union». *The Political Quarterly*. Vol. 78 (2007), p. 422-438.

DOS SANTOS, Luiz Alberto; TEIXEIRA DA COSTA, Paulo Mauricio. «The contribution of lobby regulation initiatives in addressing political corruption in Latin America». *Journal of Public Affairs* (2012).

DRACA, Mirko. «Institutional Corruption? The revolving door in American and British politics». Social Market Foundation-Comparative Advantage in the Global Economy (2014).

EGGERS, A. C. «The Partisan Revolving Door». A: Harvard University, 2010.

FONT I LLOVET, Tomàs. «Transparència i bon govern en les administracions locals». A: CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí; PONCE SOLÉ, Juli (eds.). *Transparència, accés a la informació i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: Editorial UOC-Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2015.

FRANCÉS, Juan. ¡Qué vienen los lobbies! Barcelona: Destino, 2013.

GARCÍA GUTIÁN, Elena. «Representación y gobernabilidad: Una reflexión sobre el rol de los ciudadanos organizados en las democracias». A: MOLINS, Joaquim M.; MUÑOZ MÁRQUEZ, Luz; MEDINA, Iván (eds.). *Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española*. Madrid: Tecnos, 2016.

KOHLER-KOCH, Beate; BUTH, Vanessa. «Civil Society in EU Governance - Lobby Groups like any other?». *TranState Working Papers*. Vol. 108 (2009).

LAPIRA, Timothy M.; THOMAS, Herschel F. «Revolving door lobbyists and interest representation». *Interest Groups & Advocacy* (2014), 3(1), p. 4-29.

LIGNIÈRES, P. «La procédure administrative non contentieuse en France: un droit pour rétablir la confiance entre les citoyens et l'Administration». A: AUBY, Jean-Bernard (ed.). *Droit comparé de la procédure administrative/Comparative Law of Administrative Procedure*. Brussel-les: Bruylant, 2016.

MOLINS, Joaquim M.; MUÑOZ MÁRQUEZ, Luz; MEDINA, Iván. *Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española*. Madrid: Tecnos, 2016.

OECD. *Lobbyists, Government and Public Trust*. Vol. 1. Increasing Transparency through Legislation. París, 2009.

OECD. *Lobbyists, Government and Public Trust*. Vol. 2. Promoting Integrity by Self-regulation. París, 2012.

PONCE SOLÉ, Juli. *Negociación de Normas y Lobbies. Por una mejor regulación que favorezca la transparencia, evite la corrupción y reduzca la litigiosidad*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2015.

ROMERO DE TEJADA, José María. «El delito del tráfico de influencias en el ámbito de la Administración local». *Cuadernos de derecho local*. Vol. 24 (2011).

RUBIO NÚÑEZ, Rafael. *Los grupos de presión*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

SÍNDIC DE GREUGES. *Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern*. 2016.

SÍNDIC DE GREUGES. *Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern*. 2017.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. *Una evaluación del lobby en España: análisis y propuestas*. 2014.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Lobbying in Europe. Hidden Influence, Privileged Access*. 2015.

VILLORIA MENDIETA, Manuel; REVUELTA, Ana; JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando. «Transparencia y regulación del lobby en Europa y España». A: ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN (ed.). *XII Congreso de la AECPA ¿Dónde está hoy el poder?* Sant Sebastià, 2015.